



## Associations de protection de l'environnement opposées au projet d'un centre de stockage de produits radioactifs sur le site de Bure : une restriction disproportionnée au droit d'accès au tribunal mais pas de violation du droit d'accès à l'information

Dans son arrêt de chambre<sup>1</sup>, rendu ce jour dans l'affaire [Association BURESTOP 55 et autres c. France](#) (requêtes n<sup>os</sup> 56176/18, 56189/18, 56232/18, 56236/18, 56241/18, 56247/18), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

**violation de l'article 6 § 1 (droit d'accès à un tribunal)** de la Convention européenne des droits de l'homme dans le chef de l'association MIRABEL-LNE ;

**non-violation de l'article 10 (droit d'accès à l'information)** dans le chef de l'association Burestop 55, de l'association ASODEDRA, de la Fédération Réseau Sortir du Nucléaire, de l'association Les Habitants vigilants du Canton de Gondrecourt et du collectif CEDRA 52.

L'affaire concerne des associations de protection de l'environnement qui s'opposent au projet de centre industriel de stockage géologique dénommé « Cigéo », établi sur le site de Bure, aux confins des départements de la Meuse, de la Haute-Marne et des Vosges, dans la région administrative Grand Est, destiné à stocker en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute activité et à vie longue. Ces associations ont assigné l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) en vue de l'indemnisation du préjudice qu'elles alléguent avoir subi en raison de manquements fautifs à l'obligation d'information du public mise à sa charge par l'article L. 542-12 7o du code de l'environnement. Leurs demandes ont été rejetées, l'une faute d'intérêt à agir de l'association, les cinq autres au fond.

En ce qui concerne le droit d'accès à un tribunal de l'association MIRABEL-LNE, la Cour constate d'abord que la cour d'appel de Versailles, qui a déclaré son action irrecevable, n'a pas tenu compte de ce que l'association était agréée au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement. Or, un tel agrément lui conférait en principe intérêt à agir. La Cour relève ensuite que la cour d'appel de Versailles a retenu que l'objet statutaire de la requérante ne comprenait expressément ni la lutte contre les risques pour l'environnement et la santé que représentent l'industrie nucléaire et les activités et projets d'aménagements liés, ni l'information du public sur les dangers de l'enfouissement des déchets radioactifs mais qu'il était rédigé en des termes plus généraux selon lesquels l'association avait pour but la protection de l'environnement. Soulignant, notamment, qu'il est manifeste que la protection contre les risques nucléaires se rattache pleinement à la protection de l'environnement, la Cour juge que la conclusion de la cour d'appel de Versailles, confirmée par la Cour de cassation, qui a apporté une restriction disproportionnée au droit d'accès au tribunal, est

<sup>1</sup> Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet. Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

sur ce point manifestement déraisonnable. Elle constate une violation de l'article 6 § 1 de la Convention sur ce point.

En ce qui concerne le droit d'accès à l'information qui peut découler, dans certaines conditions, de l'article 10 de la Convention, la Cour juge, pour la première fois, qu'il se trouverait vidé de sa substance si l'information fournie était insincère, inexacte ou insuffisante. Elle en déduit que le respect de ce droit implique nécessairement que l'information fournie soit fiable, en particulier lorsque ce droit résulte d'une obligation légale mise à la charge de l'État et qu'en cas de contestation à cet égard, les intéressés disposent d'un recours permettant le contrôle du contenu et de la qualité de l'information fournie, dans le cadre d'une procédure contradictoire. Au cas d'espèce, la Cour constate que cinq des six associations requérantes ont pu saisir les juridictions internes d'un recours qui a permis, dans le cadre d'une procédure pleinement contradictoire, l'exercice d'un contrôle effectif du respect par l'ANDRA de son obligation légale de mettre à la disposition du public des informations relatives à la gestion des déchets radioactifs et portant sur le contenu et la qualité de l'information diffusée par l'agence quant au potentiel géothermique du site de Bure.

Tout en relevant qu'il aurait été souhaitable que les juges d'appel étayent davantage leur réponse à la contestation par les requérantes de la fiabilité de certains éléments figurant dans le rapport de synthèse de l'ANDRA du 21 juillet 2009, la Cour estime que les cinq associations ont eu accès à un recours répondant aux exigences de l'article 10 de la Convention.

## Principaux faits

Les requérantes sont les associations Burestop 55 et MIRABEL-LNE, ayant leur siège social à Bar-le-Duc (Meuse) ; l'association ASODEDRA, ayant son siège social à Grand (Vosges) ; l'association CEDRA 52, ayant son siège social à Saint Dizier (Haute-Marne) ; l'association Les Habitants vigilants du Canton de Gondrecourt, ayant son siège social à Gondrecourt-le-Château (Meuse) ; la Fédération Réseau sortir du Nucléaire, ayant son siège social à Lyon.

Ces associations de protection de l'environnement s'opposent au projet de centre industriel de stockage géologique dénommé « Cigéo », destiné à stocker en couche géologique profonde les déchets radioactifs de haute activité et à vie longue. Le Cigéo devrait être implanté sur le site de Bure qui s'étend sur le territoire des communes de Bure, Ribeaucourt, Mandres-en Barrois et Bonnet (ci-après, le « site de Bure »), aux confins des départements de la Meuse, de la Haute-Marne et des Vosges, dans la région administrative Grand Est.

La gestion à long terme des déchets radioactifs a été confiée à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), établissement public industriel et commercial, chargé notamment « de mettre à la disposition du public des informations relatives à la gestion des déchets radioactifs et de participer à la diffusion de la culture scientifique et technologique dans ce domaine ».

En 1998, le gouvernement retint le site de Bure pour la construction d'un laboratoire de recherche sur le stockage des déchets radioactifs en couche géologique profonde. Les travaux débutèrent en 2000, et le laboratoire, géré par l'ANDRA, fut mis en service en 2007.

En 2006, le Parlement retint la solution du stockage géologique profond comme solution de référence pour la gestion des déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue. En 2009, l'ANDRA proposa une zone de 30 km<sup>2</sup> à proximité de Bure, destinée à accueillir le centre de stockage souterrain. Le gouvernement accepta cette proposition en 2010. Un débat public se déroula du 15 mai au 15 octobre 2013. Le 11 janvier 2018, l'autorité de la sûreté nucléaire rendit un avis positif. Le 3 août 2020, l'ANDRA déposa auprès du ministère de la transition écologique une demande de déclaration d'utilité publique du projet Cigéo, afin notamment de pouvoir acquérir les terrains nécessaires.

L’instruction de la demande d’autorisation de création devrait prendre trois ans. Si le projet est autorisé, les travaux de construction pourraient démarrer en 2023 ou 2024. Une phase industrielle pilote d’une durée de dix ans suivra, à l’issue de laquelle le Cigéo pourra entrer en phase d’exploitation.

À la suite d’un rapport d’un ingénieur géophysicien de décembre 2002, selon lequel le site de Bure se situe au-dessus d’une ressource géothermique « non-négligeable », l’aquifère de Trias, les associations requérantes adressèrent plusieurs demandes au comité local d’information et de suivi du laboratoire de Bure tendant à ce qu’un forage expérimental soit effectué. L’ANDRA réalisa ce forage en 2008. Dans un rapport de synthèse, l’ANDRA, se fondant sur les résultats du forage, indiqua que « la ressource géothermique à l’échelle de la zone de transposition [était] faible ». Le 17 décembre 2012, les associations requérantes demandèrent à l’ANDRA de reconnaître qu’elle avait ainsi diffusé des informations scientifiques et technologiques erronées et insincères et avait en conséquence commis une faute.

Le 14 mai 2013, les associations requérantes assignèrent l’ANDRA devant le tribunal de grande instance de Nanterre en vue de l’indemnisation du préjudice résultant de manquements fautifs à l’obligation d’information du public mise à sa charge par l’article L. 542-12 7° du code de l’environnement. Elles soulignèrent à cet égard que la conclusion de l’ANDRA sur le potentiel géothermique du site était erronée et reposait sur une appréciation délibérément partielle des données existantes. Selon elles, l’ANDRA s’était rendue responsable de manquements à son obligation d’information.

Le 16 mars 2015, le tribunal de grande instance de Nanterre déclara les demandes des associations irrecevables.

Les associations requérantes interjetèrent appel du jugement du 16 mars 2015 devant la cour d’appel de Versailles. Par un arrêt du 23 mars 2017, la Cour d’appel confirma le jugement du 16 mars 2015 en tant qu’il déclarait l’action de l’association MIRABEL LNE irrecevable. Elle l’infirmait en ce qu’il déclarait irrecevable l’action des cinq autres associations requérantes. Statuant sur la recevabilité, la cour d’appel constata que l’objet statutaire des associations requérantes visait la lutte contre les risques pour l’environnement et la santé que représentent l’industrie nucléaire ou l’information du public sur les dangers de l’enfouissement des déchets radioactifs, à l’exception de l’association MIRABEL-LNE dont l’objet statutaire visait, en des termes plus généraux, la protection de l’environnement.

Statuant ensuite au fond, la cour d’appel débouta les cinq associations requérantes dont elle avait admis la recevabilité. Les associations requérantes se pourvurent en cassation contre l’arrêt du 23 mars 2017.

La Cour de cassation rejeta le pourvoi par un arrêt du 24 mai 2018.

## Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant les articles 6 § 1 (droit d’accès à un tribunal) et 13 (droit à un recours effectif), l’association MIRABEL-LNE invoque une violation du droit à un tribunal et de son droit à un recours effectif. Invoquant les articles 6 § 1, 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), 10 (liberté d’expression) et 13, les associations requérantes se plaignent que les juridictions internes ont rejeté leurs demandes sans motivation valable, par des motifs inopérants en droit, et ont omis de statuer sur le fond de leurs demandes et de procéder aux vérifications qu’il leur revenait de faire ; que leur droit de recevoir des informations a été vidé de sa substance par les juridictions françaises en ce qu’elles ont omis de contrôler l’exactitude des informations communiquées par l’ANDRA, lesquelles juridictions, de ce fait, ont aussi violé leur droit d’accès au juge ; que l’ANDRA, sur laquelle le droit interne fait peser une obligation d’informer, a délivré des informations inexacts sur des risques ou dangers environnementaux, ce qui équivaldrait à de la « non-communication » ; et qu’en s’en

remettant à l'appréciation souveraine des juges du fond, la Cour de cassation a refusé de statuer sur les violations de la Conventions précitées.

Les requêtes ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme le 22 novembre 2018.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Síofra O'Leary (Irlande), *présidente*,  
Ganna Yudkivska (Ukraine),  
Stéphanie Mourou-Vikström (Monaco),  
Lətif Hüseynov (Azerbaïdjan),  
Jovan Ilievski (Macédoine du Nord),  
Arnfinn Bårdsen (Norvège),  
Mattias Guyomar (France),

ainsi que de Victor Soloveytchik, *greffier de section*.

## Décision de la Cour

### Article 6 § 1

Pour justifier l'irrecevabilité opposée à l'action de l'association requérante, le Gouvernement renvoie aux conditions de l'accès des associations à la justice lorsqu'elles entendent faire valoir les intérêts collectifs qu'elle se sont donnés pour but de défendre. À cet égard, la condition de principe, dont la cour d'appel de Versailles a contrôlé le respect dans son arrêt du 23 mars 2017, repose sur la corrélation entre l'objet statutaire de l'association demandeuse et les intérêts collectifs qu'elle veut défendre devant le juge. Le Gouvernement fait valoir que cette limitation a pour objectif d'éviter l'engorgement des juridictions ainsi que d'éventuels abus par les associations, tels que l'utilisation du droit d'accès à la justice dans un but lucratif.

La Cour rappelle que l'action dont l'association MIRABEL-LNE entendait saisir le juge tendait notamment à l'examen d'une contestation portant sur un droit de caractère civil, au sens de l'article 6 § 1, dont elle était titulaire (le droit à l'information et à la participation en matière d'environnement). Or, la Cour observe que le Gouvernement, qui se place exclusivement sur le terrain de la défense, par des associations, d'intérêts collectifs, ne fournit aucun élément susceptible de justifier que le refus d'examiner une contestation sur un droit de cette nature poursuivait un but légitime et était proportionné à ce but.

Au surplus, la Cour constate en premier lieu que la cour d'appel de Versailles n'a pas tenu compte de ce que l'association MIRABLE-LNE était agréée au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement. Or, comme le reconnaît le Gouvernement, un tel agrément lui conférait en principe intérêt à agir. Il ressort en effet de l'article L. 142-2 du code de l'environnement que les associations ainsi agréées « peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement (...) ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection (...) ainsi qu'aux textes pris pour leur application ». En deuxième lieu, la Cour relève que, pour conclure à l'irrecevabilité de l'action de l'association MIRABEL-LNE, la cour d'appel de Versailles a retenu qu'à la différence des autres associations requérantes, son objet statutaire ne comportait pas expressément la lutte contre les risques pour l'environnement et la santé que représentent l'industrie nucléaire et les activités et projets d'aménagement liés, ou l'information du public sur les dangers de l'enfouissement des déchets radioactifs, mais était rédigé en des termes plus généraux, selon lesquels elle avait pour but la

protection de l'environnement. Cette approche revient à faire une distinction entre la protection contre les risques nucléaires et la protection de l'environnement alors qu'il est manifeste que la première se rattache pleinement à la seconde. D'autre part, l'interprétation retenue des statuts de l'association requérante a pour effet de limiter de manière excessivement restrictive le champ de son objet social, alors même que l'article 2 de ses statuts visait la prévention des « risques technologiques ».

La conclusion de la cour d'appel de Versailles, entérinée par la Cour de cassation, qui a apporté une restriction disproportionnée au droit d'accès au tribunal, apparaît donc, sur ce point, manifestement déraisonnable.

Il y a donc eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention dans le chef de l'association MIRABEL-LNE.

### Article 10

La Cour constate que l'ensemble des allégations des associations requérantes concerne le droit à l'information en matière de risques environnementaux et le respect de garanties procédurales dans ce contexte. Maîtresse de la qualification juridique des faits, la Cour décide de les examiner sous l'angle de l'article 10.

La Cour a rappelé que si l'article 10 de la Convention n'ouvre pas un droit général d'accès aux informations détenues par les autorités, il peut, dans une certaine mesure et sous certaines conditions, garantir un droit de cette nature et une obligation pour les autorités de communiquer des informations (voir [Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie](#)). Cela vaut notamment pour l'accès à des informations relatives à des projets dont la réalisation est susceptible d'avoir un impact sur l'environnement ([Cangi c. Turquie](#)).

Le droit d'accès à l'information se trouverait vidé de sa substance si l'information fournie était insincère, inexacte ou insuffisante. Le respect du droit d'accès à l'information implique nécessairement que l'information fournie soit fiable, en particulier lorsque ce droit résulte d'une obligation légale mise à la charge de l'État. Cela implique qu'en cas de contestation à cet égard, les intéressés disposent d'un recours permettant le contrôle du contenu et de la qualité de l'information fournie, dans le cadre d'une procédure contradictoire.

L'accès à un tel contrôle revêt une importance particulière lorsqu'il s'agit d'informations relatives à un projet représentant un risque environnemental majeur tel que le risque nucléaire. Il y a bien un lien direct entre le potentiel géothermique du site de Bure sur lequel portait la communication litigieuse de l'ANDRA et le risque nucléaire que représente le projet Cigéo.

En l'espèce, les associations requérantes ont assigné l'ANDRA devant le juge civil en vue de la réparation du préjudice résultant de manquements fautifs à son obligation d'informer le public. Si leur action a été déclarée irrecevable en première instance, elle a été déclarée recevable en appel pour autant qu'elle était présentée par l'association Burestop 55, l'association ASODEDRA, la Fédération Réseau Sortir du Nucléaire, l'association Les Habitants vigilants du Canton de Gondrecourt et le collectif CEDRA 52.

À l'issue d'un débat contradictoire la cour d'appel de Versailles a estimé qu'aucune faute n'était caractérisée.

La cour d'appel a jugé que l'ANDRA avait à juste titre fait valoir que les résultats de ses travaux avaient été corroborés par tous ses partenaires institutionnels, faisant ainsi nécessairement référence aux avis de l'autorité de sûreté nucléaire, de l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire et de la commission nationale d'évaluation. La cour d'appel a ensuite considéré que l'existence d'une divergence d'appréciation sur les éléments techniques discutés ne suffisait pas en elle-même à démontrer que l'ANDRA aurait fait preuve d'incompétence, de négligence, ou de partialité dans la position qu'elle avait exprimée, et que la formulation, après études approfondies, de conclusions favorables à la création du Cigéo ne pouvait être en elle-même fautive. La Cour

constate ensuite que les associations requérantes ont eu la possibilité de contester la solution retenue par les juges d'appel en se pourvoyant en cassation. La Cour de cassation a jugé que la cour d'appel avait légalement justifié sa décision.

Cinq des six associations requérantes – l'association Burestop 55, l'association ASODEDRA, la Fédération Réseau Sortir du Nucléaire, l'association Les Habitants vigilants du Canton de Gondrecourt et le collectif CEDRA 52 – ont donc pu saisir les juridictions internes d'un recours qui a permis, dans le cadre d'une procédure pleinement contradictoire, l'exercice d'un contrôle effectif du respect par l'ANDRA de son obligation légale de mettre à la disposition du public des informations relatives à la gestion des déchets radioactifs et portant sur le contenu et la qualité de l'information diffusée par l'ANDRA quant au potentiel géothermique du site de Bure. La motivation de l'arrêt de la cour d'appel n'est certes pas exempte de toute critique. La Cour estime en effet qu'il aurait été souhaitable que les juges d'appel étayent davantage leur réponse à la contestation par les requérantes de la fiabilité de l'indication figurant dans le rapport de synthèse de l'ANDRA du 21 juillet 2009 selon laquelle la ressource géothermique à l'échelle de la zone concernée était faible. Cela ne suffit cependant pas pour mettre en cause le constat que les cinq associations précitées ont eu accès à un recours répondant aux exigences de l'article 10 de la Convention.

Il n'y a donc pas eu violation de l'article 10 de la Convention dans le chef de l'association Burestop 55, de l'association ASODEDRA, de la Fédération Réseau Sortir du Nucléaire, de l'association Les Habitants vigilants du Canton de Gondrecourt et du collectif CEDRA 52.

En ce qui concerne l'association MIRABEL-LNE, la Cour a déjà conclu que le fait que son recours avait été déclaré irrecevable par la cour d'appel de Versailles emportait violation de l'article 6 § 1. Elle estime en conséquence qu'il n'est pas nécessaire d'examiner si cette circonstance caractérise une méconnaissance du volet procédural de l'article 10.

### Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que la France doit verser à l'association MIRABEL-LNE 3 000 euros (EUR) pour dommage moral, et 2 713 EUR pour frais et dépens.

*L'arrêt n'existe qu'en français.*

---

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : [www.echr.coe.int/RSS/fr](http://www.echr.coe.int/RSS/fr) ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR\\_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

### Contacts pour la presse

[echrpress@echr.coe.int](mailto:echrpress@echr.coe.int) | tel: +33 3 90 21 42 08

**Denis Lambert** (tel : + 33 3 90 21 41 09)

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

**La Cour européenne des droits de l'homme** a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.